

和歌山県における開発政策・ 経済政策の評価

日 下 正 基

1 はじめに

和歌山県においては若年層を中心とする県民の県外流出が進み、県南部・山間部を中心に人口減少、高齢化の進展が著しい。若年層の流出は、主には、生活圏内に魅力ある就業の場が存在しないことから生じている。したがって、適切な就業の場を創出していくことが若年層の流出抑止のための第一の対応策となる。和歌山県は、昭和29年の産業振興総合計画以来、企業誘致、とりわけ男子の雇用量が多く付加価値の高い機械工業を中心とする企業誘致を進めてきた。

しかし、後にみるように、現在のところこの政策は必ずしも十分な成果をあげるには至っておらず、依然として若年層の県外流出が続いている。そのためか、昭和61年に策定された県の長期総合計画「新世紀の国 21」では、テクノ&リゾート計画を主要計画として位置付け、地域振興策として新たにリゾート開発を追加した上で県北部をテクノゾーン、南部・山間部をリゾートゾーンとし、県土を地帯区分し、南部・山間部でのリゾート開発を積極的に進めることによって、地域振興をはかり、就業の場を創出していくという方向を打ち出している。和歌山県のこの姿勢は近年より明確になり、昭和63年には「和歌山県リゾート開発基本構想」が、さらに平成2年には「“燦”黒潮リゾート構想」が策定されるに至っている。

そこで本稿では、地域開発政策を評価する対象として、企業誘致策とリゾート開発をとりあげることとする。地方政府の政策の評価については、先に地方自治体の環境政策の評価で試みたように、本来は、方針決定段階（＝施策形成度）、方針具体化段階（＝施策有効度）、管理運営段階（＝施策機能度）、施策実現度（＝産出効果）の4段階にわたって行うべきである⁽¹⁾。しかしながら、この4段階すべてを評価するに十分な資料は入手しがたい。そこでここでは、戦後の地域開発計画の変遷を分析することで、地域振興の手段としての企業誘致策、リゾート開発を位置づけ、それで先の第3段階までの評価に置き換え、第4段階の施策実現度を中心に分析を行う。そして最後に施策実現度の分析を踏まえ、政策全体の評価を試みることにする。

2 和歌山県における地域開発政策の変遷

ここでは戦後策定された四つの長期総合計画を中心に、戦後の和歌山県における地域政策の変遷を簡単にふりかえることにする。なお、この場合の地域開発計画は、先に述べたように適切な就業の場を創出し、若年層の流出を抑止することが最大の目的であることから、ここでの分析の対象は産業政策が中心となる。

(1) 産業振興総合計画 改訂編（昭和29年策定）

本計画は、農業計画、林業計画、水産計画、商工・鉱業・観光計画の4計画から構成されており、企業誘致については商工・鉱業・観光計画の工業計画の中で触れられている。以下では、この工業計画を中心に述べることにする。

工業を振興する目的は、「飽和点に達している農山漁村及び将来増加する人口の収容をはかる」こと、ならびに「県財政を改善する」ことに置かれている。商工・鉱業・観光計画の一部に工業計画があるという本計画の構成が示すように、工業に対してはあまり重要な位置付けはなされていない。工業振興策とし

(1) 詳細は日下(1990)「地方自治体の環境政策の評価 II」 経済理論第237号を参照されたい。

ては、既存大企業工場の拡充、新規工場誘致とともに、大企業と有機的結合を形成しうる中小企業の振興に重点が置かれ、その具体的施策として既存大工場の拡充、新規工場誘致については工鉱業用地造成計画、工鉱業水道計画、工鉱業交通施設計画、港湾施設計画、電源開発等が、また中小企業振興策とし、技術向上、組織化、資金融通、原料・資材の共同購入、販路の開拓等が、両者に共通するものとして、試験研究機関の整備拡充が、挙げられている。

以上みるように、昭和20年代後半に既に工業振興策として企業誘致が検討されていること、具体的対策として現在の産業振興計画とほぼ同じ内容をもつ対策が挙げられていることは注目すべきである。⁽²⁾

なお、商工・鉱業・観光計画の中で観光計画が述べられているが、当然のことながら観光と工業を相互関連させて産業振興をはかるという方向性は示されていない。この方向が打ち出されるのは、平成2年の「“燦”黒潮リゾート構想」である。

(2)長期総合計画（昭和39年策定）

本計画では、「第2次産業の飛躍的發展による産業の高度化と、それにとまなう産業間の生産性格差を縮小する」ことが第一目的とされ、先の産業振興総合計画と対照的に工業重視の姿勢が打ち出されている。この目的を実現する方策として、「産業連関効果が大きく、飛躍的發展を担う戦略的産業としての機械工業を重点とする高度加工業」の立地を促すことが挙げられている。そして最大の課題である人口流出問題については、これら新規工業の発展によって県内に多数の労働力が必要となることから解消するとしている。

このように本計画では、企業誘致策が産業振興策として、さらには県勢全体の振興策として位置づけられるに至っている。一方、先の産業振興総合計画で重視されていた「既存大企業工場の拡充策」は姿を消し、中小企業振興策も、「中小企業の生産性の低さが、大企業との賃金格差、その他労働条件格差を生

(2) このことは、これら対策の目的が未だ十分達成されていないことを示すものである。

じる原因である」という点からの消極的な位置づけに変わっている。そして以上の基本方向を実現していくための方策として、「公的な機関による効率的な工業用地の開発」が掲げられ、工業立地条件の整備、企業誘致と工業の適正配置、企業誘致の積極的推進等の具体的施策が挙げられている。企業誘致策としては、①企業誘致体制の確立、②企業に対する優遇処置、③企業立地動向調査の実施と宣伝活動の強化 が示されている。昭和57年以降に企業誘致策として具体化される施策の骨格がこの時点で既に出されていることは注目してよい。

(3)第2次長期総合計画（昭和44年策定）

第1次長期総合計画が工業重視を明確に打ち出していたのに比べ、本計画の基本課題としては、経済開発と社会開発の調和、立地条件の改善と隣接府県との提携、地域発展の均衡化、開発と保全の両立、低生産部門の効率化、県民福祉の向上、たくましい次代の養成が挙げられ、産業振興・工業振興を明確に唱えたものはみられない。第1次長期総合計画を推進することにより、産業構造の近代化、全国との経済格差の是正を実現しえたこと、その反面、高度経済成長に伴い、過密・過疎問題、環境問題が顕在化したこと、等を反映したものとなっている。しかし、産業構造を高度化する戦略的産業としての工業の位置づけは変わらない。工業振興策としては、中小企業の育成振興、高付加価値型の新規企業の誘致 が重視されている。これを実現するための具体的施策は、第1次長期総合計画と明確な差異はみられない。ただし、内容的には先の第1次計画ほど網羅的ではないし、全体のトーンも弱い。

(4)和歌山県総合福祉構想（昭和52年）

急激な経済拡大に伴い公害、自然破壊、過疎化、地域の不均等発展等のひびきが顕在化するに至る。そこで「社会保障関係諸施策はもちろん、（中略）産業対策等までも福祉ととらえ、これら施策を総合化、体系化」することを基本方向とする本構想が策定されることになる。この基本方向をうけ基本方針は、交通網整備、過疎化と地域発展の不均衡対応、産業発展の不均衡対応等で構成され、第1次長期総合計画でみられた積極的な工業振興策は影をひそめている。

福祉社会の建設、生活の安定向上を期する手段としての工業の重要性は変わらないが、自然環境・地域社会と調和し、地域的均衡がとれた工業の姿が打ち出されている。そのため工業に関する基本施策は、工業の秩序ある発展、既存重化学工業の適正な発展、地域の均衡ある発展、地場産業とくに中小企業の振興、という振興策としてはかなり消極的な構成をし、それを基に具体的施策を挙げている。

このように、産業構造が重化学工業に偏っている上に、それが北部臨海部に集中し、しかも高度経済成長に伴って規模拡大が進んだため、環境問題、地域的不均衡問題が一挙に深刻化したことを受け、加工組立型工業を内陸部へ導入することによって、産業間・地域間の均衡回復をめざす必要性が、本構想であらためて且つ明確な形で打ち出されている。

(5)和歌山県産業構造長期ビジョン（昭和57年策定）

本ビジョンは「総合福祉構想」で指摘されていた産業構造の偏り是正をさらに発展させ、「和歌山県工業構造における多様性の欠如は、全体としてみた時の不況抵抗力の弱さという形で悪影響」を及ぼすことになるため、「工業構造の多角化」をはかることを重要課題とし、その対策として、「産業構造の多角化の推進」「中小企業の活力向上」「中堅企業の重点的育成」「新産業の積極的誘導」を挙げている。

(6)新世紀の国 21（昭和61年策定）

二度にわたる石油危機を経て、日本経済は低成長時代へ移行していく。和歌山県においても、北部臨海工業地帯の装置産業、地場産業の停滞が顕在化する。他方、関西新国際空港の建設、基盤整備事業の進展等、産業をめぐる新たな動き、あるいは高齢化、国際化、技術革新、高度情報化等の社会全体の潮流の変化が生じ、和歌山県は大きな転換点を迎えることになる。これらの新たな動きを積極的に受け止め、「変化に伴う摩擦を解消しつつ、県勢の発展、県民生活の向上、文化環境の充実を推進する」ために策定されたのが本計画である。基本的課題としては、交通・情報通信ネットワークの形成、産業の活性化、長寿

社会への対応、国際化の進展、文化の創造 の5点が挙げられ、それを受け、「21世紀を拓く県土づくり」「21世紀を築く明るい社会づくり」「21世紀を創る人づくり」という3つの枠組みの基に基本目標が挙げられている。「21世紀を拓く県土づくり」では、テクノ&リゾート計画が掲げられ、臨海・紀の川・田園（＝御坊）テクノエリアによって構成される紀の国テクノゾーン、黒潮・高野熊野・木の国高原リゾートエリアで構成される紀の国リゾートゾーンという地帯構想が提唱されている。この地帯区分は、県南部、山間部地域の振興においては、従来の企業誘致策では対応できないことを前提としている点において、地域振興策を企業誘致からリゾート開発へ転換したことを明示したものである。したがって、「テクノ&リゾート」計画とはなっているものの、リゾート開発を進めることによって関連基盤整備を行い、中長期的にテクノによる地域振興をはかるという形にはなっていない。このことは地域にとってのリゾート開発の意義が厳しく問われることを意味する。

工業振興に関しては、産業構造の転換、新規工業の導入、技術開発の推進、地場産業・中小企業の振興 が課題とされ、施策としては、産業構造の転換に関しては、既存重化学工業の脱素材化・高品質化による高付加価値・高加工度分野への移行、鉄鋼・石油等の基幹資源を生かした高付加価値分野の開拓による地域産業の連携強化が、新規工業導入に関しては、産業基盤整備、企業誘致関連制度・企業誘致活動の充実による先端技術型産業の誘致、臨空港型産業の展開、地域資源活用型企業の立地促進が、また技術開発の促進に関しては、先端技術開発、地域技術の開発、技術開発体制の強化、等の枠組みの下に多様なものが用意されている。

このように「第2次長期総合計画」「長期総合福祉構想」と比較すると、「新世紀の国21」は、大きな転換期に対応していくにあたり、産業構造の転換をめざす工業振興を強く打ち出し、それに対応して施策・実現手段もより体系的に整備され、強力なものとなっているといえよう。

(7)和歌山県における地域開発政策の中間的評価

以上、戦後策定された総合計画を中心に和歌山県の産業政策を概観した。過剰な農山漁村人口の収容と財政改善手段としての工業振興から始まり、所得格差の是正手段、後進県的性格からの脱却手段としての工業振興を経て、自然環境・地域社会と調和し、地域的にも均衡のとれた工業振興、多様性のある工業構造をめざす工業振興（＝重化学工業に偏った産業構造の転換）が、各政策の重要課題とされてきた。そしてこれら課題への対応策として、いずれの政策にも新規企業の導入、とくに高付加価値型・高度加工型企業の導入が大きな役割を与えられ、この基本方針のもとに多様な施策が実施されてきたのである。この工業振興策は、当初は一定の成果をあげ、県勢振興、県民生活の向上をもたらした。しかし、近年のそれは、かならずしも十分な成果をあげているとはいえない。しかも、繁栄のシンボルとされた北部工業地帯の重化学工業の停滞も加わり、従前以上の地域間格差と若年層の流出をまねいている。

さて次に、これを政策評価という視点からみることにしよう。前期における成果が比較的大であったことからすると、前期は方針決定、方針具体化、管理運営が適切に行われ、他方、近年のそれは不適切で十分機能してこなかったということになる。しかし、先にも述べたように、前期のものに比べ後期の施策は体系的でしかも強力なものから構成されているから、方針具体化段階での問題はないように思える。すると、方針決定段階、あるいは管理運営段階に問題があることになる。しかし、地域的に均衡のとれた工業振興、重化学工業に偏った産業構造からの転換という方針そのものには異論はない。また管理運営段階を詳細に検討できる資料はないが、大きな問題はないと考えられる。したがって、成果が十分ではない原因は、個別の段階ではなく政策全体の問題、つまり各段階間の整合性の問題に求められる。具体的に述べると、前期は高度経済成長を背景に北部工業地帯の重化学工業の成長により、政策が目標とする多くのものは比較的容易に達成することができた。しかし、それは計画が意図していた新規企業の誘致によってではなかった。つまり政策そのものとしてみれば、かならずしも成功したとはいえないのである。そして、各時期・各政策の新規

企業誘致という課題が積み残されてきた結果として、重化学工業に偏り、時代の流れに取り残された産業構造が形成され、それに伴う問題が、現在、一挙に顕在化しているのである。このようにみると、和歌山県の産業政策においては、方針決定と方針具体化策の策定、その管理運営との間に大きな乖離があり、それが十分な成果をあげていない原因になっているように思われる。

3 企業誘致策の実態とその評価

(1) 企業誘致の実態

先に述べた総合計画の中で実施計画が策定されているものは「新世紀の国 21」のみである。そのため企業誘致策について体系だった施策が記述されている総合計画は少なく「新世紀の国 21」を除くと「長期総合計画」ただ一つである。「長期総合計画」では企業立地を促すため、用地、工業用水、電力といった産業基盤の整備と、企業誘致の推進が挙げられている。産業基盤整備では、公的機関による工業用地の開発推進が強調され、工業用地の供給を通じて企業立地を誘導する方式が打ち出されている。また企業誘致の推進では、企業誘致体制を確立するとともに、立地企業に対する優遇措置ならびに企業立地動向の把握、宣伝活動を通じての企業誘致推進が掲げられている。もっともこの施策が具体化されるのはかなり遅れ、昭和57年に企業立地対策室の設立と企業立地推進対策要綱の制定、翌58年に企業立地促進資金貸付基金の設置及び管理に関する条例、企業立地促進資金貸付規則の制定がなされ、企業誘致システムが整備されていく⁽³⁾。

「新世紀の国 21」における施策も、基本的には「長期総合計画」と同じで、前述した企業誘致体制・制度を引き継ぐとともに、企業が重視する立地条件が工業用水、電力、道路・港湾といったハードなものから、労働力（とくに専門

(3) 企業立地対策室は、昭和61年に企業立地対策課に、昭和63年には企業立地課に名称変更され、現在に至っている。また企業立地推進対策要綱は、昭和63年に企業立地促進対策要綱に、企業立地促進資金貸付規則も同年に改正され、現在に至っている。

技術者)、技術情報、大学・試験研究機関等のソフトなものに移行した⁽⁴⁾ため、これらに関する対策が新たに追加されている。しかしこれらの対策は、一府県レベルでは必ずしも十分に対応できるものとはなっていない。そのため、総合計画の中に対策として挙げられたからといって立地条件が必ずしも改善されたわけではないのである。企業立地課が誘致した企業が昭和57年から平成3年までの10年間で53社、従業員数で3000人に達しないことも、これを裏付けている⁽⁴⁾。しかも、目標としていた高付加価値、高度加工型企業の立地は多くはない。企業の進出時期も、昭和64年、平成1年、2年に半数以上が集中し、好況ゆえの進出、バブル経済を反映しての立地という傾向も明確にみられるのである⁽⁵⁾(表—1参照)。さらに職員1人当たり年間0.5社しか誘致しえなかったという点で、この企業誘致策は効果/費用が低く、極めて高い費用を伴ったものであるという⁽⁶⁾ことも留意しておく必要がある。

このように、高い費用を要した割には企業誘致効果は必ずしも大きいとはいえない。また企業誘致策の直接的成果とみなしえない部分も存在するため、

-
- (4) 53社のうち平成4年3月段階で未だ操業していない企業が15社ある。したがって先に示した従業員数は予定のものも含まれている。ただし操業度の上昇、規模拡大によって、将来的には従業員数の増加を考えている企業は多い。
- (5) この時期、滋賀県の企業団地では軒並、企業立地が進み、1区画に6～7社が応募するというケースも稀ではなかった。以前に造成され、企業の応募がないため放置されていた工場用地も、この時期にすべて契約が成立したという(滋賀県商工課担当者談)。このように滋賀県等の大都市の中・遠郊部で企業進出が急激に増加した背景には、経済好況に伴う企業の設備投資の拡大とともに、バブル経済を反映して大都市圏での地価高騰と既成市街地にある工場用地に対する需要の高まりという事情がある。
- (6) 企業団地の建設に要した直接的費用は、企業用地が売却できれば回収できる。また関連産業基盤を整備する費用については、それらの産業基盤が企業団地以外の活動にも利用できるため、企業団地に限って費用を算出することは容易ではない。そこでここでは、限定が容易な投入労働力という視点からみることとする。県商工部企業立地課の職員は11名、東京・大阪にある県事務所の企業誘致課の職員は4名である。しかしこれらの職員は他の業務も担当している。一方、市町村の職員も企業誘致に直接間接に関与している。以上から、県・市町村あわせて10名が企業誘致担当と考えると、単純に計算すれば、年間、1職員当たり、0.5社(従業員数で30人)しか企業を誘致できていないことになり、効果/費用は非常に低いものとなる。もっともこのことは和歌山県のもつ企業立地条件が極めて厳しいことを物語るものではあるが。

その効果はさらに割り引いて考えなければならず、企業誘致策の意義が厳しく問われることになる。

そこで次に、誘致した企業に行ったアンケート調査を通じて、より詳細に企業誘致策の効果を検討することにする。

(2) 企業アンケート調査からみた企業誘致策の効果

先に述べた誘致企業のうち既に操業を開始していると考えられる40社に対し、企業誘致の効果を把握するためにアンケート調査を行った。⁽⁷⁾ 企業誘致策の効果という視点から、アンケートの設問は雇用創出（とくに若年層）、産業構造の変革、地域経済への波及効果等を中心とするもので構成した。

① 雇用創出

雇用創出に関連するアンケートの結果をまとめたものが表—2～7である。

大工場の進出はないが、従業員規模で100～199人が最も多く、従業員も男子、29歳以下、正職員、県内出身者の割合が高い等、良好な男子若年層の就業の場を創出するという点では大きな効果があったといえよう。⁽⁸⁾ さらに進出企業は給

表—1 昭和57年以降の企業誘致状況 進出時期・操業状況 単位：企業数

		昭和 58	59	60	61	62	63	昭 64 平成 1	2	3
進 出 企 業 数		1	3	2	3	5	6	11	16	6
操業 状況	操 業	1	2	2	3	4	6	10	9	1
	未操業	—	1	—	—	1	—	1	7	5

資料：和歌山県企画部企業立地課（平成4年1月）

表—2 誘致企業の規模構成（従業員）

単位：企業数

9人以上	10—19	20—29	30—49	50—99	100—199	200人以上
3	4	4	4	3	7	—

注 単位は以下、表—18まで同じ。

(7) アンケートの回収率は25であった。ただし、40社のうち未操業が2社含まれているため、それらを除外した有効回答率は66%になる。

(8) もっとも若年層を中心とする離職率が高いという指摘も、進出地の自治体から出されており、長期的かつ安定した就業の場の創出という点での問題は残している。

表一3 誘致企業従業員の男女別構成（男子／全職員）

	25%未満	25—50	50—75	75%以上	0 %	100%
全職員	3	5	6	10	—	1
正職員	1	5	4	14	—	1
臨時職員	13	5	—	—	11	—

注 臨時職員の合計が25になっていないのは、臨時職員がいない企業があるため。以下でも同じ。

表一4 誘致企業従業員の正職員比率（正職員／全職員）

	25%未満	25—50	50—75	75%以上	0 %	100%
全職員	—	1	4	20	—	7
男子	—	—	—	24	—	19
女子	4	4	3	12	1	6

表一5 誘致企業従業員の県内出身者比率（県内出身者／全職員）

	25%未満	25—50	50—75	75%以上	0 %	100%
全職員	—	1	6	17	—	7
正職員	—	2	4	17	—	7
臨時職員	—	1	—	18	—	14

表一6 和歌山県進出後採用した従業員比率（進出後採用者／全職員）

	25%未満	25—50	50—75	75%以上	0 %	100%
全職員	—	—	5	20	—	10
正職員	—	2	4	19	—	10
臨時職員	—	—	—	21	—	21

表一7 誘致企業従業員の年齢構成

	29歳以下				39歳以下			
	25%未満	25—50	50—75	75%以上	25%未満	25—50	50—75	75%以上
全職員	3	9	8	5	—	2	8	14
正職員	3	8	8	6	—	3	5	17
臨時職員	7	3	—	2	2	2	4	5

与水準等の雇用条件が相対的に高いため、既存企業の従業員の雇用条件を改善するという副次的効果ももたらしている。

②産業構造の変革

企業誘致策の目的の一つは、高付加価値型・高度加工型企业、先端企業を誘致し、それら企業の比重を高めると同時に、既存企業にその波及効果を及ぼし技術レベルを高めることによって、和歌山県全体の産業構造を変革していくことにある。したがって、産業構造の変革については、誘致企業を業種構成と技術レベルという二つの視点からの分析が必要とされる。

誘致企業の業種構成を示したものが表—8である。電気機械、金属製品が多く、電気機械に一般機械を加えると40%に達し、業種構成という点からみると高付加価値型・高度加工型企業の進出が多いといえる。

表—8 誘致企業の業種構成

電気機械	金属製品	化 学	一般機械	繊維関連	そ の 他
8	7	3	2	2	3

注 アンケートでの設問は業種ではなく事業内容・製品を問う形式になっているため、現行の業種分類とは若干差異があると考えられる。

次に、設計図・仕様書の作成能力と製品の市場占有率から進出企業の技術レベルをみることにしよう（表—9～11参照）。事業所独自で設計図・仕様書を作成する企業と得意先の指示で事業所内で設計図・仕様書を作成する企業を合わせると72%に達する。繊維関連企業等の設計図・仕様書を必要としない企業も

表—9 誘致企業における図面・仕様書の作成状況

自社で作成	得意先指示自社で作成	得意先が作成	使用していない	その他
9	9	7	1	2

注 作成方法が2以上の企業があるため、合計は25を越える。

表—10 誘致企業の主要製品の市場占有率

60%以上	30—60	30%未満
1	6	16

表—11 誘致企業の生産形態

受注生産	見込生産	一品生産	多品種少量生産	少品種大量生産
25	4	2	9	15

注) 製品が2種以上ある企業は、生産形態が異なるケースがあるため回答数は25以上ある。

含まれていることを考慮すると、進出企業の技術レベルは比較的高いとしてよい。しかし、市場占有率は30%未満が70%を占め、しかも少品種大量生産、受注生産方式の企業が多い等、先端型企业タイプとはいえない。

以上みたように、誘致した企業は加工型で、一応の技術水準に達しているものが多い。しかし、少品種大量生産・受注生産方式が多いことに示されるように、それらは高付加価値型、先端型企业とはいえず、この点において、先の目的に適った企業誘致であったとは認め難い。

③地域経済への波及効果

次に、誘致企業が地域経済にいかなる影響を及ぼすかをみてみよう。地域経済への波及効果には地元企業への加工発注、原材料購入といった生産面に関するものと、人口増加（あるいは人口減少抑止）と所得水準向上による消費面に関するもの、地方税収（＝固定資産税・法人地方税）増加による市町村財政に関するものが挙げられるが、ここでは第一の生産関連のものに限定する。⁽⁹⁾

表—12 誘致企業の原材料仕入先・製品出荷先

	原材料仕入先				製品出荷先			
	大阪	東京	和歌山	その他	大阪	東京	和歌山	その他
最多府県	19	3	1	4	7	5	2	6
2・3位	4	6	4	20	13	4	2	14

注) 原材料仕入先・製品出荷先の多い府県順に回答を求め、上記のように整理した。

(9) 誘致企業の就業者は和歌山出身者が非常に高い割合を示す企業が多いことから判断すると、人口を増加させるという効果よりも、人口流出を抑止する効果が大きかったといえる。また後述するように、当該地域全体としての雇用条件の改善→所得水準の上昇→消費拡大→地域商業の活性化という好循環を生みだしたことも高く評価すべきである。

進出した企業の原材料仕入先は大阪がその大半を占め、東京が続ぎ、和歌山は少ない(表—12)。製品出荷先についても同様な傾向がみられる(表—12)。親

表—13 誘致企業の本社所在地

大 阪	東 京	和 歌 山	そ の 他
10	4	8	3

表—14 親企業・関連企業・下請企業の所在地

	親 企 業				関 連 企 業				下 請 企 業			
	大阪	東京	和歌山	その他	大阪	東京	和歌山	その他	大阪	東京	和歌山	その他
最多府県	8	2	—	3	14	3	2	—	10	1	4	—
2・3位	3	1	—	1	6	3	5	16	7	—	4	6

注) 親企業・関連企業・下請企業のない企業があるため、総計は25になっていない。

表—15 誘致企業からみた地元企業の技術レベル

十 分 高 い	生産上の支障はない	生産上の支障が多い	そ の 他
—	7	2	1

企業・本社が大阪・東京に多いことがこれを裏付けている(表—13, 14)。関連企業の所在地では大阪が多いことは同様であるが、和歌山が続く(表—14)。下請企業の所在地も関連企業と同様の傾向がみられる(表—14)。また地元企業との生産上のつながりがあるとする企業も40%ある。このように生産工程の前後での進出企業と和歌山県・地元企業との関係性は強くないが、生産工程においてはその関係性がある程度生じているといえよう。ただしこの場合でも地元企業は高い技術を期待されていない(表—15)。今後、地元企業を利用する機会が増加するにしたがって、地元企業も徐々に技術レベルを高め、進出企業の高度な要求に対応し、生産工程における関係性が強まっていく可能性はあるが、現状では十分とはいえない。もっとも、労働力に関して地元企業との間で競争が生じ、労働力不足から地元企業の生産性の向上、雇用条件の改善を促したことは十分考えられる。

(3) 企業誘致政策の評価

以上みたように、企業誘致の効果については、若年層の就業の場を創出するという点ではそれなりの効果があったといえるが、他の点では明確な効果は出ていない。雇用の創出についても、雇用創出に大きなコストを要したという点、あるいは離職率が高く長期的に安定した就業の場であるのかという点での問題は残るし、年間15,000人の高卒者に対し300人の雇用創出では、量的にも十分なものとはなりえない。そこであらためて、なぜこのような結果を生むに至ったかを考えてみよう。

表—16は、誘致企業が現在抱えている問題・障害を示したものである。労働力不足が最大の問題で、不十分な道路網整備がそれに次ぐ。同じく表—17は、

表—16 現在地での操業上の問題点

労働力不足	交通条件の不備	自治体協力が不十分	関連企業が不足	その他
10	5	2	2	4

表—17 立地条件の評価

	良 い	まあ良い	普 通	やや劣る	劣 る
製品搬出	2	4	7	8	3
原材料搬入	1	3	7	10	3
従業員の通勤	3	6	10	4	1
作業労働力採用	2	7	8	7	1
知的労働力採用	—	1	6	12	5
関連企業の存在	—	—	8	9	5
本社への近接性	1	3	6	10	5
他事業所への近接性	—	2	11	6	7
関連情報の入手	—	—	4	14	8
試験研究機関利用	—	1	5	12	6
工業用水の利用	2	5	6	2	1
地元自治体の対応	6	6	7	5	1
総合評価	—	4	12	9	—

誘致企業の立地条件の評価を示したものである。製品・原材料の搬出・搬入、従業員の通勤といった交通関連条件や工業用水に対する評価よりも、知的労働力、関連情報の入手、公的試験・研究機関の利用、あるいは関連企業への接近

性といったものに対する評価が低くなっている。知的労働力、関連情報入手、公的試験・研究機関の利用はまさに「新世紀の国 21」で重要視されてきたものであり、それらに対する評価が低いということは、施策が十分機能してこなかったことを示すものである。しかし関連企業への接近性を含めこれらは都市集積に関する問題で、一府県レベルそれも都市集積度の大きくない和歌山で十分に対応できる問題ではなく、より広域的な対応、民間企業との協力が必要なものである。したがって施策としては、誘致の対象とする企業の業種・業態をある程度限定し、その枠内で関連する産業基盤を整備し特定した業種・業態の企業の誘致を促し、関連集積を高めていく、といった対応が必要とされるのである。この意味において企業誘致策は、決定された方針を具体化していく段階での検討が十分なされていない点に最も大きな問題があったと考えられる。さらに具体策が実行されなかったり、実行する組織が十分稼働していないという意味において管理運営段階にも問題があったといえよう。

4 リゾート開発の実態とその効果

平成2年に策定された「総合保養地域の整備に関する基本構想——“燦”黒潮リゾート構想——」（以下、リゾート構想とする）によれば、7つの重点整備地区が設定され、各々の地区で多様な施設の整備が計画されている（表—18参照）。リゾート開発を評価するのは、これらの施設がすべて整備され当該地区全体がフル稼働している段階で行うのが本来の姿であろう。しかし、リゾート関連施設のうち現時点で既に開発が終了しているのは宿泊関連施設とゴルフ場だけである。もっとも宿泊関連施設についても、従来型のホテル以外ではリ

表—18 重点整備地区における主要施設

単位：施設数

宿泊施設	テニスコート	ゴルフ場	プー ル	博物館等	マリーナ	ゲートボー ル 場
47	27	11	11	10	5	5

注) 1 和歌山県(1991)「総合保養地域の整備に関する基本構想」から集計した。

2 博物館等の中には博物館・美術館・資料館等が含まれる。

リゾートマンション程度しかない。そこでここでは、本来のリゾート開発の評価という点では極めて不十分ではあるが、リゾートマンションとゴルフ場を対象を限定し開発評価を行うことにする。

「リゾート構想」では、基本構想の意義及び理念として、①国民的リゾート需要への対応、②国際交流の推進、③地域振興の推進、④新しいまちづくりへの寄与、⑤産業構造の転換の5点が挙げられている。これら5点のうち、地域開発・地域振興に関わるものは③～⑤である。③の地域振興には、雇用の場の創出、地場産品の消費の拡大が、④の新しいまちづくりには、リゾート施設の整備、都市機能の充実によるまちづくりの推進が挙げられている。また⑤の産業構造の転換では、リゾート産業の立地ならびにリゾート整備を通じ、都市機能の充実とアメニティの向上をはかり、先端技術産業、地域資源活用型産業、情報関連産業、研究開発施設等の立地を促進させることが掲げられている。しかし、産業構造の転換は中長期的に考えるべきものであり、現時点では望むべくもない。そこでここでは、③、④を中心にリゾート開発の効果を分析する。

(1) リゾートマンションの開発実態と開発効果

現時点では、リゾートマンションの開発は地域的に限定されその数も多くない。そこでここでは、リゾートマンション開発が既にみられる田辺市、白浜町を対象とし、自治体担当者を中心とする聞き取り調査から、その開発の実態と開発の効果を把握することにする。

白浜町にはリゾートマンションが相当数建設され利用されているし、田辺市においても1施設が既に利用され、さらに大規模なものが急ピッチで建設されている。

リゾートマンションについては、利用者自身で対応するシステムになっているため、新たな雇用創出は少なく、雇用内容も建物管理等が中心で、若年層の適切な雇用の場とはなりえていない。地場産品の消費拡大についても大きなものは期待できないし、利用者は必要品を購入してくるため、地域商業に対する

(10) 影響も小さい。まちづくりに関しても、当該施設周辺整備については、道路の拡幅程度とされ、その効果は小さい。逆に、上水供給、ゴミ処理が新たに必要となったり、路上駐車増加、日照・通風の悪化、景観・自然環境破壊等のマイナス効果も指摘されている。多少の固定資産税の増加は見込めるが、上水供給、ゴミ処理等の行政サービス供給の増加を考慮すれば、財政上の効果も大きくはない。

(2) ゴルフ場開発の実態と開発効果

和歌山県下のゴルフ場の数は、既設、計画中のものを合わせると59にも達する。既設ゴルフ場は和歌山市、那賀郡等の大都市に近接している地域と、白浜町等の観光地とその周辺に多い。他方、計画中のものは御坊市・日高郡、那賀郡、田辺市・西牟婁郡に多い（表—19）。日高郡等では、従来、雇用の場が十分ではなかったがゆえに、ゴルフ場開発による雇用増加は地域にとって大きな意義をもつ。また大都市から遠隔地になるため、宿泊を伴った利用客が増加し、宿泊関連の雇用、地元からの物品購入が増加する等、従来以上の開発効果が期待できる。

表—19 ゴルフ場の開発状況

単位：ゴルフ場数

	和歌山市	海南市 海草郡	橋本市 伊都郡	有田市 有田郡	那賀郡	御坊市 日高郡	田辺市 西牟婁郡	東牟婁郡
既 設	3.5	2	2	1	4.5	2	4	2
工 事 中 許 可 済	—	—	—	2	1	1	—	—
事前協議中	2	3.5	1	—	6.5	6	8	—
開発届出済	—	—	1	1	2	3	1	—

注) 二つの地域にまたがっている場合は、またがっている地域数によって按分した。和歌山県企画部土地対策課の資料による（平成4年4月時点）。

さて次に、県下の既設ゴルフ場に対して行ったアンケート調査に基づき、ゴ

(10) もっとも魚貝類等の生鮮食品の購入、飲食店の利用は増加している。しかし、これも季節的な変動が激しいといわれている。

(11)
 ルフ場の開発効果をより詳細に分析することにする。開発効果としては、先に述べた「地域振興の推進」という視点からは雇用創出と地域経済への開発波及効果を取りあげる。「まちづくりへの寄与」に関するものとしては、現時点では、ゴルフ場開設に伴うアクセス整備等が挙げられる程度である。しかし、それはごく小範囲のものにすぎず、逆に利用客増加に伴う交通混雑が発生する等の指摘もある。近年開設されたもの、計画中のものには、テニスコート、プール、宿泊施設等が併設されるケースが多いが、それらはゴルフ場利用客とその家族等を対象とし、地域に開放されたものではない。ゴルフ場開発に伴う自然破壊・環境破壊等のマイナス面を考慮すると、ゴルフ場開発が「まちづくり」に寄与する程度は極めて限定されるとしてよい。したがって、以下では雇用創出と地域経済への波及効果を取りあげることにする。

①雇用創出効果

雇用創出に関連するアンケート結果を示したものが表—20～26である。

ゴルフ場が雇用する従業員数は100人以上が多く、最も少ないものでも50人を越す。また正職員の比率が高く、県内出身者も75%を越すものが殆どである

表—20 ゴルフ場従業員数

単位：ゴルフ場数

50人以下	51-60	61-70	71-80	81-100	101人以上
—	1	1	—	3	4

注) 以下、表—26まで単位は同じ。

表—21 ゴルフ場従業員の男女別構成 (男子/全従業員)

	25 % 未 満	25-50	50-75	75 % 以 上
全 職 員	2	5	1	—
正 職 員	—	6	2	—
臨 時 職 員	5	1	1	1

(11) 調査対象は20, 回答数は9である。回答があったゴルフ場の規模は18ホールが7, 27ホール, 9ホールが各1, 平均用地面積は73.4 ha である。県平均は19.2ホール, 用地面積78.6 ha であるから, 回答があったゴルフ場は和歌山県の平均的なものよりやや小規模のものである。

表一22 ゴルフ場従業員の正職員比率（正職員／全従業員）

	25 % 未 満	25-50	50-75	75 % 以 上
全 職 員	—	1	2	5
男 子	—	—	1	7
女 子	1	1	1	5

表一23 ゴルフ場従業員の県内出身者比率（県内出身者／全従業員）

	25 % 未 満	25-50	50-75	75 % 以 上
全 職 員	—	—	1	7
男 子	—	—	—	8
女 子	—	1	—	7

表一24 ゴルフ場従業員の部門別比率（部門別従業員／全従業員）

	10%未満	10-20	20-30	30-40	40%以上
事務	—	5	2	1	—
レストラン等	2	5	—	—	—
キャディ	—	—	1	3	4
コース管理	—	3	3	2	—

表一25 ゴルフ場従業員の部門別正職員比率

	25 % 未 満	25-50	50-75	75 % 以 上
事務	—	—	—	8
レストラン等	—	1	2	3
キャディ	1	1	3	3
コース管理	1	1	2	4

表一26 ゴルフ場従業員の年齢構成

	29 歳 以 下				39 歳 以 下				50 歳 以 上			
	25%未満	25-50	50-75	75%以上	25%未満	25-50	50-75	75%以上	25%未満	25-50	50-75	75%以上
全 職 員	7	—	—	1	4	2	—	1	2	4	2	—
正 職 員	7	—	—	1	4	5	—	1	3	2	3	—
臨 時 職	7	—	1	—	6	1	1	—	2	1	2	3

等、地域社会にとっての雇用効果は大きいものがある。反面、男子職員の比率が低く、また年齢構成が高い等、男子若年層の雇用の場とはなりえていない。これを部門別にみると、キャディが最も多く、つぎにコース管理が続く。これら2部門では臨時職員の比率が少し高くなっている。これに臨時職員の年齢構成が高いことを考慮すると、キャディ、コース管理に従事している層は、相対的に年齢の高い臨時職員主体であることがわかる。

このように、地元からの雇用量は大きいものの、それは中年層以上を主体とするキャディ・コース管理が中心で、若年層の雇用の場としては、女子の事務関連と併設されている飲食部門等の一部に限定され、両者あわせても雇用量の3分の1にも達しない。さらに近年開設されたもののなかには、従業員不足のため県外で従業員を採用し、従業員住宅を建設して対応しているケースもみられ、今後は、雇用創出効果も低下することが予想される。

②地域経済への開発効果

地域経済への開発効果として、ゴルフ場開設に伴う税収、飲食部門併設による地元からの物品購入があげられる。

ゴルフ場が地元自治体に納入する税金は、固定資産税、ゴルフ場利用税、法人住民税である。今回、アンケートに回答したゴルフ場の場合、固定資産税は、年額10万円～4400万円、単純加算平均1063万円、ゴルフ場利用税は、年額1000万円～8400万円、単純加算平均4768万円、法人住民税⁽¹²⁾は、年額170万円～2000万円、単純加算平均648万円となる。平均すると1ゴルフ場あたり年間6489万円の税金を地元自治体に納入していることになる。この税収増については、地方交付税と相殺されるため全額が自治体の歳入増になるわけではないが、自治体の自主的運用が可能であるため、地域経済にとってそれがもつ効果は大きい。

アンケートの回答があった9ゴルフ場のうち宿泊部門を併設しているものは

(12) ゴルフ場利用税は県民税であるが、うち70%は地元自治体に還付される。ここでは還付額を用いている。

1のみ(70室)であるが、飲食部門を併設しているものは6ある⁽¹³⁾。飲食部門で使用する材料の地元での調達率は90%以上とするものが殆どで、この面での開発効果は期待できる。ただし、利用客一人あたり1000円程度で、年間の利用客が5万人としても5000万円と金額的には小さい。

(3) リゾート開発政策の評価

リゾート開発が未だ本格的に進んでいないため、実態把握に基づいた分析は十分なしえなかった。しかし、既開発事例を通しみるかぎり、その効果は必ずしも大きなものではない。とくにリゾートマンション開発関連の効果は小さい。ゴルフ場については、雇用、税収効果がある程度生じているが、雇用については、将来的には、現在ほど見込めなくなる。ただ、若年女子の雇用の場創出は将来的な効果が期待できるものである。若年女子の雇用の場の創出はこの層の地域定着を促し、さらには農村部の嫁不足解消＝若年男子の地域定着につながる可能性をもつからである。

このように既存のリゾート開発単独では、必ずしも十分な開発効果を生みだしていないことを前提とすれば、政策対応としては、リゾート開発を都市機能の拡充、地域アメニティの向上の手段として位置づけ、先端技術企業、研究開発施設等の誘致に結びつけていくことが必要とされる⁽¹⁴⁾。この点については今後の展開にまつしかないが、先述した「リゾート構想」では理念的には述べら

(13) 先に述べたように、現在計画されているゴルフ場は宿泊・飲食部門を併設するケースが殆どで、今後はこれら機能の併設割合はより高くなると考えられる。

(14) 兵庫県では、総合保養地域整備法に基づき国の承認を受けた「淡路島リゾート構想」を「淡路公園島構想」に変更している。変更理由は、バブル経済の崩壊、大阪湾ベイエリア構想における淡路島の位置付けの変更等もあるが、民間開発の内容がゴルフ場、マリーナ、テニスコート等と画一的であること、しかもゴルフ場に代表されるように自然破壊・環境破壊のイメージが強く、地元をはじめ各方面から多くの批判が出されていたことが影響している。新たな構想では、リゾート開発を公園島構想を進めるための一つの手段として位置付け、地域イメージの向上、産業基盤、生活基盤の整備を進め、その上で中長期的に先端技術型企業、研究所等の誘致をはかり、地域振興するという段階的な地域開発方式が導入され、これに関連する調査研究も実施されている。

れているのみで、具体的な区域整備の方針、施設内容、施設相互の関係性、実現していく担保手段等は十分ではない。今後は、これらの点に留意した政策評価（＝方針具体化段階の評価）が必要となる。

5 おわりに

3, 4で分析したように、現時点では、企業誘致、リゾート開発による地域開発策は十分な成果をあげているとはいえない。政策レベルに限ってこの原因を求めると、3でも少しふれたように、政策過程を方針決定段階、方針具体化段階、管理運営段階に分けた場合、方針決定段階とそれ以外の段階、とくに方針具体化段階との間の乖離にその一因があるように思われる。この点を少し詳細に述べると、方針決定が遅れ、後追的になった点に問題はある。しかし、企業誘致策を例にとると、決定された方針を具体化するための施策内容については、部分修正され、また内容が体系的・網羅的になったとはいえ、昭和39年の「長期総合計画」の施策内容と、それから20年以上経過した昭和61年の「新世紀の国 21」の施策内容との間に、基本的差異が殆ど存在していないという点に大きな問題がある。「長期総合計画」がいくら先見性に優れていたとはいえ、また政策・計画には長期的継続性が前提とされているとはいえ、このことは後続政策の施策内容の不十分性を物語るものでしかない。さらに、「長期総合計画」で決定された企業誘致の具体策が、20年近く経過して昭和57年になってやっと実行に移される等に代表されるように、施策を実現していくための担保手段が用意されていなかったり、あっても不十分であるため、施策そのものが機能していない状況が生じていたのである。

リゾート開発に関するものとしては、リゾート開発は他の政策目的を実現するための手段として位置付けられるものである（この位置付けは、若干、後追的であるが）。そうすると、他の政策・計画との相互関係、整合性が不可欠になる。しかし、他の政策・計画が明確な形で存在していないため、具体的レベルでリゾート開発との相互関係、整合性を論じえないことになる。とくにリ

リゾートマンション開発等の場合、自然環境に恵まれた県中南部の小自治体で開発が進むケースが多い。この場合、自治体の開発制御力は十分でないため、リゾート開発が無秩序に進行し、自然環境を破壊し、また廃棄物処理・上水供給等に関する既存行政計画を攪乱させることになる。このように現時点で判断する限り、リゾート開発を手段として地域の生活基盤・産業基盤を整備し、もって人材と企業を地域に呼び込むという、本来の目的とは全く逆の結果をもたらしている。

このように、方針具体化段階での対応、詳述すると、①当該政策を部門別政策として明確に位置付け全政策、他の政策との整合性をとり、あるいは補完性をもたせ、②有効性、多様性、柔軟性、詳細性・具体性を備えた多様な施策を策定し、③それを実現させるために法的拘束力、財政的裏付けをもった担保手段を用意する、等の一連の政策形成が不十分であったがために、政策の効果を小さいものとしているといえよう。

方針決定段階は政治そのものであるが、方針具体化段階は科学との係わりも強い。この方針具体化段階に学が係わっていくことによって、施策の成熟度を高め、もって地域の発展、地域の振興に大学が寄与していく途も存在する。和歌山県においてはこのような政策科学的な地域研究が必要とされているように思われる。

本研究は、財団法人和歌山大学経済学部後援会の助成金をえて行ったものである。同後援会ならびに多忙にもかかわらずアンケート調査、聞き取り調査に御協力頂いた和歌山県各市町村、新規立地企業、ゴルフクラブの担当者に謝意を表します。